

## 重要論文導讀 ②

## 立法委員之質詢權與行政院之答復義務

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 244 期，頁 21~31	
作者	蕭文生教授	
關鍵詞	質詢權、民主政治、答復義務、負責領域、拒絕答復	
摘要	質詢權之依據為憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款，其功能係作為行政院對立法院負責方式之一。依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款及立法院職權行使法第 18 條第 1 項規定，於立法委員質詢時應列席備詢，則舉輕以明重，行政院院長及各部會首長當然亦有答復之義務。質詢之範圍係針對行政院施政方針、施政報告及其負責領域相關事務之事項，惟於答復將造成國防、外交明確立即之危害或涉及依法應秘密、行政核心領域等事項時得例外拒絕答復。	
重點整理	本案爭點	立法委員質詢權之行使與行政院之答復義務
	解評	<p>一、質詢權之功能、依據、種類及方式</p> <p>(一) 質詢權之功能 質詢權係要求政府提供資訊之權，立法委員透過書面或口頭方式提出質詢，要求行政院於對立法院負責範圍內答復。其首要功能係作為行政院對立法院負責方式之一，使行政院推行政策與法案前聽取立法委員之意見，並於事後接受批評與建議。且質詢權最能立即發揮監督、制衡行政之功能，透過口頭質詢能立即反映行政缺失，並要求行政採取補救措施。</p> <p>(二) 質詢權之依據</p> <p>1. 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」司法院釋字第 461 號解釋認為，此乃憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。</p> <p>2. 立法院職權行使法第 18 至 28 條明定質詢權行使之詳細事項，較憲法增修條文增加了「其他事項」作為質詢標的。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(三) 口頭質詢種類(立法院職權行使法第 18 條第 2 項)</p> <p>1. 政黨質詢                  立法院職權行使法第 19 條規定：「(第 1 項)每一政黨詢答時間，以各政黨黨團提出人數乘以三十分鐘行之。但其人數不得逾該黨團人數二分之一。(第 2 項)前項參加政黨質詢之委員名單，由各政黨於行政院院長施政報告前一日向秘書長提出。(第 3 項)代表政黨質詢之立法委員，不得提出個人質詢。(第 4 項)政黨質詢時，行政院院長及各部會首長皆應列席備詢。」</p> <p>2. 立法委員個人質詢                  立法院職權行使法第 20 條規定：「(第 1 項)立法委員個人質詢應依各委員會之種類，以議題分組方式進行，行政院院長及與議題相關之部會首長應列席備詢。(第 2 項)議題分組進行質詢，依立法院組織法第十條第一項各款順序。但有委員十五人連署，經議決後得變更議題順序。(第 3 項)立法委員個人質詢，以二議題為限，詢答時間合計不得逾三十分鐘。如以二議題進行時，各議題不得逾十五分鐘。」</p> <p>(四) 質詢方式(立法院職權行使法第 18 條第 1 項)</p> <p>1. 口頭質詢                  立法院職權行使法第 22 條規定：「依第十七條及第十八條提出之口頭質詢，應由行政院院長或質詢委員指定之有關部會首長答復；未及答復部分，應於二十日內以書面答復。但質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。」</p> <p>2. 書面質詢                  立法院職權行使法第 23 條規定：「(第 1 項)立法委員行使憲法增修條文第三條第二項第一款之質詢權，除依第十六條至第二十一條規定處理外，應列入議事日程質詢事項，並由立法院送交行政院。(第 2 項)行政院應於收到前項質詢後二十日內，將書面答復送由立法院轉知質詢委員，並列入議事日程質詢事項。但如質詢內容牽涉過廣者，答復時間得延長五日。」</p> <p>二、答復義務</p> <p>(一) 答復義務之確立</p> <p>1. 立法院職權行使法第 25 條第 1 項規定：「質詢之</p>
-------------	-----------	--

重點整理	解評	<p>答復，不得超過質詢範圍之外。」並非僅說明答復之範圍，更以答復義務為前提。</p> <p>且<b>司法院釋字第461號</b>指出：「行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」</p> <p>2.舉輕以明重，依<b>憲法增修條文第3條第2項第1款</b>及<b>立法院職權行使法第18條第1項</b>規定，於立法委員質詢時應列席備詢之，行政院院長及各部會首長當然亦有答復之義務。</p> <p>(二)答復義務之要求</p> <p>1.盡其所知回答</p> <p>不僅限於政府目前直接持有或保管之資訊，透過可期待經費之使用設法可得知資訊亦屬之。針對單一部會之質詢，不僅包括部會本身，其所屬機關及機構之資訊亦屬之。質詢不僅得針對事實問題，亦得針對未來事件之預估及特定事物之評價。</p> <p>2.及時與完整的答復</p> <p>(1)政府的答復義務並非全面性或毫無漏洞，而是依客觀現行知識水準所為之回答。避不作答、實問虛答皆屬不完整的回答。而答復內容未直接具體回答，但指出可參考一般公開可得之資訊來源是允許的。</p> <p>(2)所謂及時係指，無可歸責的遲延，基本上應符合立法院職權行使法規定之期間。</p> <p>三、質詢之範圍與答復之界限</p> <p>(一)質詢之範圍</p> <p>1.憲法增修條文第3條第2項第1款未明確規定。<b>司法院釋字第461號解釋</b>主文：「國防部主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之」，似限於「施政方針」及「施政報告」中之相關事項。<b>立法院職權行使法第18條第1項</b>規定：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面</p>
------	----	--

重點整理	解評	<p>質詢。」則何謂「其他事項」並未明示，惟並非指所有及任何資訊。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.由於質詢權係行政院向立法院負責之一項方法，質詢權係基於民意政治及責任政治之原理所為之制度性設計，因此質詢權應僅針對行政院負責領域相關之事務。</li> <li>3.不及於地方之自治事務：釋字第 498 號解釋指出，地方自治既受我國憲法制度性保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。</li> <li>4.人：包括行政院院長、各部會首長，受部會首長監督或指示權拘束的所有人員。</li> <li>5.事務：行政院院長或各部會首長在其任務領域類所為之事、發表之談話及依法從事活動之領域。</li> <li>6.由於私人活動與負責領域無法完全切割，如有爭議，應傾向將此類行為歸屬於部會首長負責領域，特別是涉及政治言論時。若是部會首長入閣前之行為，如與閣員職務有關，亦得成為質詢標的。</li> <li>7.行政院負責領域外之私人：個人、公司、社團或非法人團體則非屬質詢標的，僅在私人事務與行政院負責領域有足夠關聯性時，始例外成為質詢標的，惟並非包括該私人所有事務。</li> <li>8.在考量前朝政府所發生事件仍具有政治上重要性下，應包括前任政府負責領域之事務。惟應考量取得答復所需資訊之必要費用及可能性。</li> </ol> <p>(二)答復之界限</p> <p>立法院職權行使法第 25 條規定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外。被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復。」是否拒絕答復應由被質詢人做利益衡量，並必須具體說明拒絕理由，且闡明重要之事實及法律上觀點。答詢權與答復義務處於原則與例外關係。</p> <p>(三)例外得拒絕答復之事由</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.答復將造成國防、外交明確立即之危害</li> </ol> <p>此類資訊之公開將造成國家利益重大傷害，特</p>
------	----	---

重點整理	解評	<p>別是危害內部或外部安全，使國家任務之履行更加困難。此外，答復將帶給國家經濟或財政明確立即之重大不利益時，亦不應公開資訊。基於國家利益之考量，應不限於國防、外交事務，答復將造成其他國家利益明確立即之危害時，亦可拒絕答復。</p> <p><b>2.依法應秘密事項</b></p> <p>(1)本項規定之主要目的在<b>避免行政院院長及各部會首長陷於履行兩項相互衝突義務之困境</b>，當答復質詢所要求之內容違反依法應秘密事項時，免除其答復之義務。</p> <p>(2)惟依法應秘密之事項，無論是保護國家或私人秘密，一般而言可透過國會保密措施獲得充分保障。特別是私人企業經營及營業秘密係相對於市場上的競爭者，而非國會議員。因此<b>國會保密制度可提供充分保障時，不得基於保護秘密為由拒絕答復</b>。</p> <p>(3)立法院議事規則第八章規定舉行秘密會議之相關事項，參與秘密會議者，包括：立法委員、列席人員、立法院員工皆應有保密義務，並在法制上透過一定措施來確保此項信任。</p> <p>(4)但一般而言，國會議員之質詢通常是針對一項公開存在、得評價無須保密之資訊，即使議事規則得做為保護國家秘密的依據，但私人秘密並無依議事規則而得公開而是應有法律上之依據，如：個人資料保護法。</p> <p><b>3.行政核心領域</b></p> <p>(1)<b>權力分立原則及行政對國會及人民負責以行政享有自我負責的核心領域為前提</b>，因此行政權享有國會無法干涉的行為領域。滿足國會資訊需求的義務，一般而言不包括提供政府做出決定前的準備資訊，特別是尚未做出決定前；即使已做出決定，基本上仍可拒絕提供內閣做成決定之過程及部會首長在決定過程中採取何種立場之資訊。</p> <p>(2)政府的施政能力亦可能因為答復國會質詢所需大量經費及時間而受到妨害，因此<b>答復義務應僅限於政府目前持有、保管或得以期待方式取得之資訊</b>。</p>
------	----	---

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(3)政府如認為完整答復無可期待時，則必須考量部分回答是否可行，而非置之不理。</p> <p><b>4.第三人值得保護之利益</b> 實務上常見的是涉及一般人格權及個人資料之保護。惟如可透過匿名化或其他保密措施保護時，匿名資料並不會妨害國會議員資訊之取得。亦可能涉及生命及身體權，例如：洩漏當事人姓名恐將遭致第三人威脅、恐嚇時。</p> <p><b>5.濫用質詢權</b> 國會議員就其所詢問之資訊沒有任何正當(合法)利益時，則可認為是濫用質詢權，例如：質詢權之目的明確地僅是有助於破壞政府之正常運作。惟政府以此理由拒絕答復，必須以具體事實證明國會議員濫用質詢權。而是否濫用質詢權一般難以證明，且何種資訊對於執行立法委員職務是必要的，原則上屬立法委員自行決定之事，行政權不宜介入判斷，故此項情形並無實務上之重要性。</p> <p><b>四、權利救濟</b></p> <p>1.立法委員認為政府拒絕或不完整答復時，在德國得由國會議員項德國聯邦憲法法院提出機關訴訟尋求救濟，惟我國未有有效強制方法或制裁。</p> <p>2.人民認為行政院提供與其有關資訊給立法委員侵害其權益或有侵害之虞，得主張公法上不作為請求權，要求政府在答復時不得提供特定資訊，依行政訴訟法第8條向行政法院提起一般給付訴訟。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>立法委員質詢權之範圍？政府是否有答復義務及拒絕答復之範圍？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、陳競新，〈立法委員質詢權範圍之探討〉，《憲政時代》，第15:1期，頁1-8。</p> <p>二、涂懷瑩，〈立法院「質詢權」之「行使」及其「問題」〉，《憲政時代》，第16:3期，頁20-26。</p> <p>三、林金朝，〈我國立法院質詢制度之研究〉，《稻江學報》，第1:1期，頁154-168。</p> <p>※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！